

# FRAKTIONSBECHLUS VOM 20.6.2017

## URSACHEN, LEHREN UND KONSEQUENZEN AUS DEM CUM/EX-SKANDAL



Cum/Ex ist mit einem geschätzten Schaden von zehn Milliarden Euro der größte Finanzskandal in der Geschichte der Bundesrepublik. Im Cum/Ex-Untersuchungsausschuss haben wir gezeigt, wie der Staat über mehr als ein Jahrzehnt von gierigen Finanzmarktprofis ausgeplündert wurde. Bei den Aktiengeschäften um den Dividendenstichtag entstand der Profit der Beteiligten in Höhe der Kapitalertragsteuer, die auf Dividendenerträge nur einmal gezahlt, aber mehrfach angerechnet oder erstattet worden war. Der Staat hat die kriminellen Machenschaften der Cum/Ex-Profiteure viel zu spät erkannt, auch deshalb, weil Lobbyeinflüsse direkt ins Finanzministerium durchdrangen. Später wurden die Fehler von Cum/Ex wiederholt: Auch die missbräuchliche Umgehung der definitiven Kapitalertragsteuer durch Cum/Cum-Geschäfte hat das Bundesfinanzministerium (BMF) lange ignoriert.

### A. URSACHEN

#### 1. Hemmungslose Gier und kriminelle Energie der Cum/Ex-Akteure

Cum/Ex-Geschäfte wurden bis ins Jahr 2011 von engmaschig organisierten Netzwerken durchgeführt. Durch ein planvolles und systematisches Vorgehen von mehreren Finanzmarktakteuren sind Cum/Ex-Geschäfte mit Leerverkauf mit dem Ziel durchgeführt worden, Steuern anrechnen oder erstatten zu lassen, denen keine Steuerabführungen entgegenstehen. Das ging bis zur siebenfachen Anrechnung einer einmal gezahlten Steuer. Dafür wurden Fonds aufgelegt, deren Rendite ausschließlich darin bestand, vom Finanzamt Geld abzuzweigen. Am Grad der Professionalisierung der getarnten Geschäftsabläufe mit dem Ziel der maximalen Ausbeute zeigt sich die Hemmungslosigkeit in der Ausplünderung des Staates. Man muss hier von Organisierter Kriminalität sprechen. Die Befragungen im Ausschuss haben erkennen lassen, dass viele der Beteiligten ganz genau wussten, dass sie damit ihren Mitbürgern das Geld aus der Tasche ziehen, und keinerlei Skrupel hatten. Offenbar findet die Gier bei manchen Marktakteuren und Superreichen selbst bei Geschäften keine Grenzen, die offensichtlich der Gesellschaft schaden.

#### 2. Konstruktion einer Scheinlegalität durch Parteigutachten

Entscheidend für den Erfolg von Cum/Ex war die Scheinlegalität der Geschäfte. Diese wurde durch Parteigutachten renommierter Kanzleien oder Professoren erzeugt, die mit windigen Argumentationen zu verschleiern versuchten, was eigentlich evident ist: Dass es betrügerisch ist, sich etwas erstatten zu lassen, was man nie gezahlt hat. Mit diesen gut bezahlten Gutachten, meinten die Akteure, sich absichern zu können, und gaben ihren Kunden das Gefühl der Rechtssicherheit. Ein Massenphänomen konnte Cum/Ex nur werden, weil es gelang, in Fachkreisen die These der Legalität der jeweiligen Geschäfte zu verankern.

Wenn der Staat frühzeitig und entschieden kommuniziert hätte, dass diese Geschäfte kriminell sind, hätte Cum/Ex nicht dieses gravierende Ausmaß erreichen können. Denn kaum ein Vorstand einer großen Bank hätte diese Geschäfte zugelassen, wenn ihm klar gewesen wäre, dass er selbst den Staatsanwalt fürchten muss.

Entsprechendes gilt für Cum/Cum: Auch hier erfolgten Geschäfte im Vertrauen auf eine Legalität, die möglicherweise für einen Großteil der Cum/Cum-Geschäfte nie bestand.

#### 3. Massives Versagen auf staatlicher Seite

Das BMF erkannte und kommunizierte viel zu spät, dass Cum/Ex-Geschäfte kriminell sind. Selbst die Illegalität der Cum/Ex-Geschäfte kommunizierte das BMF erst, nachdem diese Geschäfte ab dem Jahr 2012 technisch

unmöglich gemacht wurden. Das erfolgte dadurch, dass die beiden vorher getrennten Vorgänge – Einbehalt der Steuer und Erstellung der Steuerbescheinigung – zusammengeführt wurden, so dass eine Steuerbescheinigung nur von der Bank ausgestellt werden durfte, die auch die entsprechende Steuer auf Dividenden tatsächlich abgeführt hat.

Erste Hinweise auf die Geschäfte gab es im BMF schon 1992. Sie wurden 1998 in einem öffentlichen Finanzmarktbericht thematisiert, 2002 erwähnte sie der Bankenverband – verbunden mit einem aus Steuerzahlersicht ungeeigneten Regelungsvorschlag, der im Jahressteuergesetz 2007 umgesetzt wurde. Hinweise an die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) 2007 blieben ungenutzt. Ein echtes Problembewusstsein gab es im BMF erst im März 2009 durch einen Whistleblower-Hinweis. Dann dauerte es bis Ende 2011, bis die Geschäfte unmöglich gemacht wurden. Das Bundeszentralamt für Steuern erhielt erst im März 2012 eine klare Handlungsanweisung, die BaFin erst im Dezember 2015 – nachdem bereits der Untersuchungsauftrag im Bundestag eingebracht worden war. Zum Vergleich: Die Schweiz hatte die Cum/Ex-Geschäfte schon 2008 gestoppt – vier Jahr vor Deutschland.

Das Dividendenstripping führte in unterschiedlichen Konstellationen seit 1978 kontinuierlich zu Auseinandersetzungen mit den Banken. Jedes Mal dauerte es Jahre, bis neue Fallgestaltungen erkannt wurden, so auch bei Cum/Cum, obwohl diese Gestaltung aufgrund des engen Zusammenhangs mit Cum/Ex schon 2011 hätte gestoppt werden können.

## **B. LEHREN UND KONSEQUENZEN**

### **1. Whistleblower**

Alle wichtigen Erkenntnisse der Behörden kamen von Whistleblowern. Damit gehört Cum/Ex wie die PanamaPapers und Luxleaks in die Reihe der Steuerskandale, die nur durch Whistleblower bekannt wurden. Doch in entscheidenden Fällen wurden ihre Erkenntnisse weder systematisch genutzt, noch waren die Whistleblower ausreichend geschützt. Auf erhebliche Schwierigkeiten stießen auch unternehmensinterne Whistleblower.<sup>1</sup>

So wurden die Hinweise eines Whistleblowers bei der BaFin im Mai 2007 weder an das Finanzministerium weitergeleitet noch auf sein Angebot eingegangen, weitere Informationen zu liefern. 2010 blitzte ein weiterer Informant im BMF und in der hessischen Finanzverwaltung ab, und musste sogar erfahren, dass von ihm bereitgestellte Informationen aus den Behörden an die Cum/Ex-Akteure zurückflossen.

Genutzt wurde zum Glück der Hinweis aus März 2009 ans BMF, der dann zu entsprechenden, allerdings zunächst ungeeigneten Gegenmaßnahmen führte. Entscheidend für die staatsanwaltschaftlichen Ermittlungen und das teilweise Rückholen des verlorenen Steuergeldes war dann der Ankauf von Informationen durch die rot-grüne Landesregierung in NRW (so genannte „Wuppertaler Liste“) in den Jahren 2014/2015.

### **Wir fordern**

- » ein effektives Whistleblower-Schutzgesetz, um den Schutzstatus von Whistleblowern zu verbessern, damit Menschen, die Missstände aufdecken, Repressalien sowie arbeits- und dienstrechtliche Konsequenzen oder Strafverfolgung nicht mehr fürchten müssen. Mit [unserem Gesetzentwurf haben wir bereits 2014 gezeigt wie das geht](#). Die große Koalition blieb auch hier untätig.

---

<sup>1</sup> Grünes Sondervotum zum Abschlussbericht des 4. Untersuchungsausschusses (Cum/Ex) der 18. Wahlperiode des Deutschen Bundestages, Kap. A.I und Kap. B.II

- » klare Vorgaben für den Umgang mit Whistleblower-Hinweisen, einschließlich der Sicherung der Vertraulichkeit und der Einrichtung eindeutig definierter Meldestellen in jedem Bundesministerium sowie in nachgelagerten Bundesbehörden, so dass es nicht dem Zufall überlassen ist, ob ein Whistleblower auf die richtige Ansprechperson stößt.

## 2. Lobbyeinfluss

Cum/Ex war nur möglich mit einem Netzwerk, in das auch die Bankenlobby eingebunden war. Bankenverbände wirkten im gesamten Untersuchungszeitraum auf das BMF ein und lenkten das Ministerium auf eine falsche Fährte. Denn den Banken ging es nicht um den Schutz des Steuerzahlers vor den Cum/Ex-Akteuren, sondern nur darum, dass sie selbst nicht haften müssen. Nicht nur folgte die schlechte Gesetzgebung dem Vorschlag des Bankenverbands, nicht nur machte sich das Ministerium eine Präsentation des Bankenverbands zu eigen und schickte sie als eigene Darstellung an die Länder, auch ganze Passagen der Gesetzesbegründung wurden wortgleich aus einem Schreiben des Bankenverbands übernommen – genau die Passage, auf die sich die Akteure nachher zur Begründung der Scheinlegalität beriefen. Die Herkunft dieser Passagen war für die Abgeordneten bei der Entscheidung nicht sichtbar. Regelmäßig erhielten die Verbände die Entwürfe für Gesetze und Verordnungen lange, bevor Abgeordnete diese Entwürfe erhielten, und konnten Einfluss nehmen. Das wurde genutzt, um Schwachstellen einzubauen, die nachher von den Cum/Ex-Akteuren genutzt wurden.

Eine zentrale Rolle nimmt dabei ein Finanzrichter ein. Er wurde von den Banken bezahlt, während er wie ein Referent für das BMF arbeitete, und kommunizierte dabei über seine private Mailadresse. Solches darf in einem Ministerium nie passieren. Die negative Wirkung blieb nicht aus: Der Finanzrichter blockte richtige Kritik am Bankenverbands-Vorschlag ab, ließ Hinweise auf die Cum/Ex-Geschäfte ins Leere laufen, versuchte die Gesetzgebung zu verzögern und leitete Informationen an die Cum/Ex-Szene weiter.

Im Zuge der Aufklärungsarbeit wurde eine traute Zusammenarbeit zwischen Lobbyisten und Ministerialbeamten im BMF sichtbar. Letztere fragten lieber beim Bankenverband nach als bei der Finanzaufsichtsbehörde oder bei den Steuerbehörden. Es fehlte professionelle, kritische Distanz gegenüber interessengeleiteter „Hilfe“ aus der Branche. Außerdem wurde deutlich, dass gerade in den kritischen Bereichen, wo es um viel Geld geht, einzelne MinisterialbeamtInnen und RichterInnen sehr hohe Einkünfte aus Nebentätigkeiten in der Privatwirtschaft haben.

## Wir fordern

- » Lobby-Verflechtungen im Entstehungsprozess von Gesetzgebungsverfahren transparent zu machen und zu minimieren. Wir fordern, Lobbyeinflüsse mithilfe eines legislativen Fußabdrucks und anhand eines Lobbyregisters nachvollziehbar zu dokumentieren.
- » eine Reform des Nebentätigkeitsrechts für BeamtInnen und RichterInnen, um Interessenkonflikte transparent zu machen und zu vermeiden. Entgeltliche Vortragstätigkeit außerhalb des öffentlichen Dienstes muss genehmigungspflichtig werden.

## 3. Netzwerk / Scheinlegalität

Wirtschaftskanzleien und -berater wirkten an allen Stellen des Cum/Ex-Netzwerks mit, u.a. bei der Erstellung von Gutachten zur vermeintlichen Rechtmäßigkeit, bei Abschlussprüfungen in den Banken, bei der aktiven Akquise und dem Vertrieb des Modells Cum/Ex. Ohne die gewerbsmäßige Bereitstellung von steuerlichen Gutachten, insbesondere durch Wirtschaftskanzleien oder Wirtschaftsprüfungsgesellschaften wären diese Geschäfte in diesem Ausmaß nicht möglich gewesen. Eine klare Ansage, dass Cum/Ex-Geschäfte kriminell sind, hätte der konstruierten Scheinlegalität schon in 2002 oder sogar früher den Boden entziehen können.

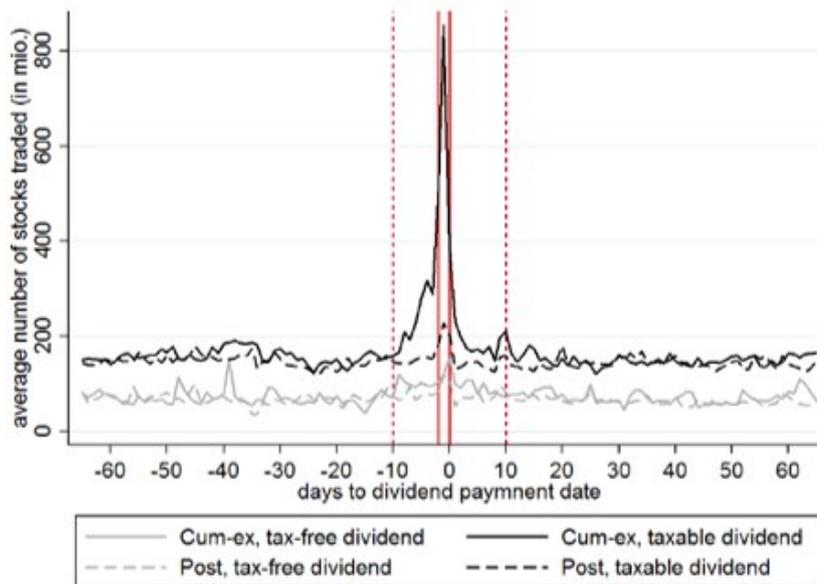
## Wir fordern

- » die Einführung wirksamer Sanktionen bei Rechtsverstößen von Unternehmen. In den aktuell verhandelten Finanzgerichtsverfahren geht es um zum Teil kriminelle Vorgänge, doch über die bloße Erstattung des entstandenen Steuerschadens hinaus, haben die ertappten Bankhäuser keine Sanktion zu erwarten.
- » Beratung und Prüfung aus einer Hand zu begrenzen. Steuer-, Rechts-, Wirtschaftsberatung sowie Jahresabschlussprüfung sind Geschäftsfelder mit besonderer Vertrauensstellung. Unternehmen sollten nur singulär in einem dieser Felder tätig werden. Gerade Abschlussprüfer können nicht zusätzlich denselben Mandanten zur „Steuroptimierung“ beraten. Solche „One Stop Shops“ sind riskant und schaden Wirtschaft und Gesellschaft. Die bestehenden „Chinese Walls“ in Großunternehmen sind vielfach nicht ausreichend, um Interessenkonflikte wirksam zu unterbinden. Die Abhängigkeit im Finanzsektor von nur wenigen Großkanzleien ist gefährlich und führt zu klaren Interessenskonflikten. Denn häufig kennen die von der BaFin bei Sonderprüfungen extern hinzu gezogenen Berater die zu prüfenden Unternehmen aufgrund anderer Mandate für dieselben Unternehmen. Die Reform des Abschlussprüferrechts ließ die große Koalition diese Wahlperiode ungenutzt, um solchen Strukturen entgegenzuwirken.
- » die zivil- und standesrechtliche Verantwortlichkeit von Rechtsanwälten und Steuerberatern zu verschärfen, deren Dienstleistungen dazu beitragen sollen, in rechtswidriger Weise Steuern zu umgehen.
- » mehr Transparenz im Fall von Nebentätigkeiten von öffentlich finanzierten, hauptberuflich Forschenden. Anzeigen- und genehmigungspflichtige Nebentätigkeiten von leitendem wissenschaftlichem Personal in öffentlichen Wissenschaftseinrichtungen sollten veröffentlicht werden. Das kann dabei helfen, Gefälligkeitsgutachten als lukrative Nebentätigkeiten für öffentlich finanzierte Professoren und Professorinnen an Hochschulen sowie Wissenschaftler und Wissenschaftlerinnen an Forschungseinrichtungen zu minimieren. Es ermöglicht, dass potenzielle Interessenkonflikte leichter sichtbar und somit bewertbar werden.

## 4. Zu späte Entdeckung des Cum/Ex-Betrugs

Selbst ohne die eindeutigen Hinweise von Whistleblowern hätte der Staat viel früher erkennen können, was da am Finanzmarkt läuft. Doch die Finanzaufsicht wertet bis heute die ihr vorliegenden Transaktionsdaten an der Börse nicht aus. Wenn sie das systematisch oder zumindest aufgrund der ihr vorliegenden Hinweise getan hätte, wäre deutlich geworden, welch großes Rad da um den Tag der Auszahlung der Dividende gedreht wird. Man sieht auf einen Blick, dass der Handel um diesen Tag herum explosionsartig ansteigt:

**Daily average total number of stocks traded (all German stock exchanges, 2009 - 2015)**



Note: The figure depicts the daily average total number of stocks traded at German stock exchanges. The solid lines represent the total number of stock trades during the cum-ex period from 2009 to 2011 and the dashed lines represent the post-period from 2012 to 2015, respectively. Dividends paid from current profit are subject to withholding tax (taxable dividends) and, therefore, suitable for cum-ex trading (black lines). Dividends from capital reserves are withholding tax free (tax-free dividends) and, thus, not suitable for cum-ex trading (gray lines). The vertical solid lines mark a two-day window prior to the ex-day. The vertical dashed lines mark a 10-day trading window around the ex-day.

<sup>2</sup>Man hätte erkennen können, dass „der Kursfall am Dividendenstichtag bis 2011 exakt einem Kapitalmarktergebnis entspricht, das sich einstellt, wenn alle Gewinnmöglichkeiten durch Cum/Ex Geschäfte ausgeschöpft werden.“ Nichts hätte die BaFin davon abgehalten, eine eigene vergleichbare Auswertung vorzunehmen. Die Daten liegen der BaFin vor, genutzt hat sie sie nicht.

Gleiches gilt für die umfangreichen Daten der Steuerverwaltung. Anders als etwa im Arbeitsmarktbereich, wo das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung die Daten der Arbeitsagentur anonymisiert für die Forschung aufbereitet, macht sich niemand die Mühe, die der Steuerverwaltung vorliegenden Daten für die wissenschaftliche Forschung zur Verfügung zu stellen. Dabei hätte das den dramatischen Anstieg der Anrechnungsvolumina der Kapitalertragsteuer frühzeitig erkennen lassen. Außerdem erkennt der Staat neue Steuergestaltungen über die Betriebsprüfungen immer erst mit mehrjähriger Verzögerung. In der Zwischenzeit geht so in jedem Fall erstmal viel Geld verloren, bis der Staat reagieren kann. Dieses Hase-und-Igel-Spiel muss gestoppt werden.

**Wir fordern:**

- » zeitnahe Auswertungen der börslichen Handelsvolumina und der Transaktionsdaten durch die BaFin. Auffälligkeiten und Hinweise auf missbräuchliche oder illegale Marktaktivitäten sind unverzüglich dem BMF zu berichten. Bestehende Finanzalgorithmen müssen permanent in Bezug auf neue illegale Praktiken überarbeitet werden, wie es die NGO AlgorithmWatch ebenfalls fordert.

<sup>2</sup> In der Abbildung werden die Handelsschwankungen der Jahre 2009 bis 2015 um den Dividendenstichtag zusammengefasst. Es wird deutlich, dass das Cum/Ex-Handelsvolumen in einem Zeitfenster von zwei Tagen vor dem Ex-Tag explosionsartig steigt, während es in den zwei Monaten vor und nach dem Dividendenstichtag jeweils auf einem gleichmäßig niedrigen Niveau bleibt. Thies Büttner, Carolin Holzmann, Felix Kreidl und Hendrik Scholz: „Stock Market Behavior on Ex-Dividend Dates: The Case of Cum-Ex Transactions in Germany“, Preliminary Draft, April 2017, noch unveröffentlicht

- » die anonymisierte Aufbereitung der Daten der Steuerverwaltung für wissenschaftliche Zwecke, wie das in Großbritannien erfolgt.<sup>3</sup> So können Fehlentwicklungen frühzeitig erkannt werden.
- » die Anzeigepflicht für grenzüberschreitende Steuergestaltungsmodelle einzuführen. Die Grenze zwischen legaler Steuergestaltung und Steuerhinterziehung muss transparenter werden. Wir haben eine entsprechende Regelung für die Anzeigepflicht grenzüberschreitender Gestaltungen schon 2007 vorgeschlagen.

## 5. Versagen der Finanzaufsichtsbehörde BaFin

Spätestens ab dem Jahr 2007 hatte die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) alle Informationen, um Cum/Ex als illegales Geschäftsmodell aufzudecken. Die Informationen eines Whistleblowers hat die BaFin nicht genutzt.<sup>4</sup> Das BMF erfuhr über Jahre nichts von den Hinweisen und Erkenntnissen, die der BaFin vorlagen. Zeugen im Cum/Ex-Untersuchungsausschuss wiesen immer wieder darauf hin, dass es nicht Aufgabe der BaFin gewesen sei, steuergetriebene Geschäftsmodelle zu untersuchen. Doch das ist nur eine Schutzbehauptung. Die BaFin ist ihrer Pflicht nicht nachgekommen, Cum/Ex-Geschäfte zu untersuchen und Erkenntnisse an das BMF zu berichten.<sup>5</sup> Dadurch hat die BaFin dazu beigetragen, dass Cum/Ex-Geschäfte nicht früher mit aller Kraft bekämpft und über viele Jahre von der Aufsicht weitgehend ungestört am Finanzmarkt betrieben werden konnten. Erst nachdem wir den Antrag zur Einsetzung des Cum/Ex-Untersuchungsausschusses eingebracht hatten, wurde die BaFin mit einer Abfrage bei den Banken systematisch aktiv.

### Wir fordern

- » ein systematisches Vorgehen der BaFin gegen illegale Finanzmarktpraktiken.
- » Ermittlungsbefugnisse für die BaFin, vergleichbar der US-Finanzaufsicht.
- » eine bessere interne Vernetzung der Abteilungen Bankenaufsicht und Wertpapieraufsicht und internes Wissensmanagement.
- » eigene Prüfer, um die Abhängigkeit der BaFin von großen Wirtschaftsprüfungsgesellschaften zu beenden.

## 6. Organisationsversagen in der Steuerverwaltung

Der Lobbyeinfluss der Banken hat das BMF blind gemacht. Über Jahre hat das BMF nicht verstanden, wie groß die Gefahr durch Cum/Ex-Geschäfte ist. Das BMF hat auch nie die Erzählung der Bankenlobby in Frage gestellt, bei Cum/Ex handele es sich nur um eine Randerscheinung. Erst als es im März 2009 zu spät war und niemand mehr den entstandenen Schaden wegdiskutieren konnte, wurde eilig ein BMF-Schreiben gezimmert. Statt Klartext zu sprechen und den Schaden zu ermitteln, wurde versucht zu verhindern, dass die vermutete Schadenshöhe öffentlich wird. Das BMF hat es unterlassen, die BaFin und Bundeszentralamt für Steuern (BZSt) viel früher in die Aufklärungsarbeit miteinzubeziehen. Mangelnde Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Akteuren im

---

<sup>3</sup> In einem unveröffentlichten Beitrag von Prof. Clemens Fuest (Präsident des ifo Institut) aus März 2015, „Die Verfügbarkeit von Steuerdaten in Deutschland verbessern“, führt Fuest die Bedeutung administrativer Daten für die Steuerforschung aus und weist auf problematische Nutzungseinschränkungen dieser Daten für die Steuerforschung hin.

<sup>4</sup> „Bonner Geheimnisse“ in Süddeutsche Zeitung vom 4. Mai 2017, S. 20

<sup>5</sup> Grünes Sondervotum zum Abschlussbericht des 4. Untersuchungsausschusses (Cum/Ex) der 18. Wahlperiode des Deutschen Bundestages, Kap. A.IV und Kap. B.VI.5

Geschäftsbereich des BMF sowie schlechte Personalausstattung und zu wenige Expertise an der Schnittstelle von Finanzmarkt und Steuerrecht trugen mit zu dem Skandal bei.

Trotzdem versteigen sich die Koalitionsfraktionen zur Behauptung, niemand habe einen Fehler gemacht. Dabei wäre es dringend nötig mit einer Kultur zu brechen, in der mehr Engagement erfolgt, Fehler zu verschleiern als sie zu korrigieren.

## Wir fordern

- » die Steuerzuständigkeit für große Konzerne und reiche Bürgerinnen und Bürger von den Ländern auf den Bund zu übertragen. In Deutschland sind die Finanzämter den großen Steuerabteilungen der Konzerne oft hoffnungslos unterlegen. Gerade die Konzerne beschäftigen heute ganze Bataillone von Steuerberatern und Anwälten. Die neu zu schaffende Spezialeinheit muss personell und technisch auf Augenhöhe mit den Steuerabteilungen der Konzerne und den großen Steuerberatungsgesellschaften gebracht werden. Darüber hinaus braucht es eine Steuerfahndung auf Bundesebene, die bei großen Fällen die Ermittlungen leitet oder koordiniert.
- » eine bessere interbehördliche Vernetzung zwischen BMF, BaFin, BZSt, Ländern und Staatsanwaltschaften, sowie eine bessere intrabehördliche Vernetzung innerhalb von Steuer- und Finanzmarkt看teilung im Bundesfinanzministerium.
- » den Aufbau einer Taskforce beim BZSt, in der Steuer- und Finanzmarktexpertise gebündelt wird. Denn wir brauchen eine effektive Abwehrstruktur, die Steuer- und Finanzmarktexpertise bündelt, um Steuertricks am Finanzmarkt regelmäßig zu überwachen, dadurch frühzeitig erkennen und bekämpfen zu können.
- » eine angemessene Personalausstattung der Finanzverwaltungen in Bund und Ländern. Besondere Bedeutung kommt zudem der Fort- und Weiterbildung der Beschäftigten zu. Gestaltungsmodelle werden zunehmend so konzipiert, dass sie nicht als illegal oder missbräuchlich auffallen. Nur sehr gut geschultes Personal wird in der Lage sein, solche Modelle zu erkennen und Gegenmaßnahmen zu entwickeln.

## 7. Stärkung des Bundestages

Im Cum/Ex-Skandal war der Finanzausschuss des Deutschen Bundestages von den Informationen abhängig, die das BMF dem Parlament übermittelt hat. Erst im März 2009 hatte das BMF die Dimension des Problems begriffen. Doch bei den untergesetzlichen BMF-Schreiben ab Mai 2009 spielte der Bundestag keine Rolle und erst im Gesetzgebungsverfahren 2011 zur Umsetzung der OGAW-IV-Richtlinie kam das Thema auf die Tagesordnung des Finanzausschusses, jedoch ohne die Informationen zur Brisanz der Regelung und der verfehlten Schlagkraft der Inlandsregelungen aus dem Jahressteuergesetz 2007. Die Behandlung der Gesetzgebungsverfahren zum Jahressteuergesetz 2007 und OGAW IV im Jahr 2011 offenbart eine Schwäche des Parlaments. Die Abgeordneten sind auf die Expertise der Regierungsbehörden angewiesen und können nicht erkennen, wie die Einschätzungen der Ministerien zustande gekommen sind. Es braucht daher mehr staatliche statt extern zugekaufte Expertise, um die Gesetzesvorschläge für Banken- und Finanzmarktregulierung, sowohl Gesetzesinitiativen als auch von Verbänden vorgeschlagene Gesetze, angemessen bewerten zu können. Es ist ein übergreifendes Problem, dass die Auswirkungen der Steuergesetzgebung nicht systematisch überwacht und ausgewertet werden. Mithilfe fundierter Analysen zu Wirkweisen der Steuergesetzgebung wäre es dem Gesetzgeber möglich, Fehlentwicklungen früher zu erkennen und besser informierte Entscheidungen über Gesetzesvorhaben zu treffen.

## Wir fordern

- » die zeitgleiche Übermittlung von Diskussions-, Referenten- und Gesetzesentwürfen der Bundesregierung an die Fraktionen des Deutschen Bundestages, wenn solche Entwürfe an Verbände oder sonstige Externe übermittelt werden. Intransparente oder informelle Einflussnahmen von Verbänden oder Unternehmen auf Normgebungsverfahren sind zu beenden.

- » die Eingaben der Verbände und Unternehmen bei den Ministerien umgehend den Fraktionen des Deutschen Bundestages zuzustellen und zu veröffentlichen.
- » eine Stärkung des Wissenschaftlichen Dienstes des Deutschen Bundestags. Der Bundestag braucht eine deutlich stärkere ökonomische Expertise.
- » eine systematische Wirkungsanalyse der Gesetze zur Verhinderung von Steuertricks, damit neue Fehlentwicklungen schneller aufgedeckt werden können.

## 8. Eindämmung missbräuchlicher Steuergestaltungen

Manche Geschäfte lohnen sich nur aus steuerlichen Gründen und haben sonst keine positive Wirkung. Solche Geschäfte versucht das Steuerrecht mit der Generalklausel gegen missbräuchliche Gestaltungen in § 42 der Abgabenordnung zu bekämpfen. Doch die Vorschrift ist kaum mehr als ein zahnloser Tiger. In Verbindung mit irrelevanten und nicht Ertrag generierenden Nebengeschäften, versuchen Berater Fälle zu konstruieren, in denen die steuergetriebene Motivation der Geschäfte verschleiert wird. Die Begrenzung des Missbrauchs von Steuergestaltungen sollte möglichst schon vorher ansetzen, in der klaren Formulierung materiell-rechtlicher Vorschriften, die einen möglichen Missbrauch mitdenken und eindämmen. Im Fall von Cum/Cum-Gestaltungen sind die Regelungen des Investmentsteuerreformgesetzes 2016 deutlich hinter diesen Anspruch zurück gefallen. In seiner Beschlussempfehlung hat der Finanzausschuss des Deutschen Bundestages einige Schwächen der Regelung sogar selbst offenbart.

### Wir fordern

- » die Einführung von effektiven Abwehrregelungen gegen Cum/Cum Treaty Shopping.
- » bei Cum/Cum die Verlängerung der Haltefrist um den Dividendenstichtag auf mindestens 90 Tage und die Erhöhung des zu tragenden wirtschaftlichen Risikos auf 100 Prozent.
- » die steuerliche Gleichstellung von Dividenden und Kompensationszahlungen aus Wertpapierdarlehen und Wertpapierpensionsgeschäften.
- » sicherzustellen, dass die Umwandlung von Dividendenzahlungen in Leihgebühren nicht zu Steuerausfällen führt.

## 9. Weitere Aufklärung

Der Untersuchungsausschuss konnte nicht alle Fragen abarbeiten, denn bei CDU/CSU und SPD fehlte der politische Wille, wichtige Hinweise aufzugreifen und diesen nachzugehen. Das Urteil des Finanzgerichts Kassel vom 10. März 2017 (Az. 4 K 977/14) stellt eine Zäsur in der Cum/Ex-Debatte dar. Mit dem Urteil wird offen gelegt, dass die Cum/Ex-Abwehrregeln, die mit dem Jahressteuergesetz 2007 für die Inlandsfälle eingeführt worden sind, von großen deutschen Bankhäusern nicht beachtet wurden und damit ein erheblicher Steuerschaden entstanden ist. Bislang wurde für die Fälle ab dem Jahr 2007 stets vorgetragen, dass die illegale Umgehung über das Ausland erfolgt sei. Zumindest in dem Fall, über den das Gericht geurteilt hat, war das offenkundig nicht so. Wie groß ist also der Schaden, der auch nach dem Jahressteuergesetz 2007 durch Akteure im Inland verursacht wurde? Wie sollen diese Fälle aufgedeckt werden, wenn die Verwaltung stets annahm, es gäbe im Inland kein Problem?

Zweitens haben wir noch viel zu geringe Kenntnisse darüber, in welchem Umfang das Modell Cum/Cum und seine Fallarten der Wertpapierleihe und weitergeleiteten Wertpapierleihe ausgenutzt worden sind. Auch hier hat die Koalition eine Untersuchung dieser Fragen im Untersuchungsausschuss verhindert. Es ist zudem zweifelhaft, dass die 2016 verankerte Cum/Cum-Regelung tatsächlich greift.

Drittens war der Untersuchungsauftrag des Cum/Ex-Ausschusses in Bezug auf die staatseigenen Banken auf jene Bankhäuser mit Bundesbeteiligung begrenzt. Eine genaue Auseinandersetzung mit Landesbanken, die in Cum/Ex-Geschäfte involviert waren, war daher nicht möglich. Ebenso konnten Fehler in den

Landessteuerverwaltungen oder bei der Mitwirkung der Länder an der Rechtssetzung auf Bundesebene nicht aufgearbeitet werden. Die Aufklärung von Deutschlands größtem Finanzskandal muss deshalb weiter gehen.

## **Wir fordern**

- » alle notwendigen Maßnahmen zu ergreifen, um sämtliche Cum/Ex-Fälle aufzudecken und zu verfolgen sowie die einzelnen Verantwortlichen zur Rechenschaft zu ziehen.
- » für den Missbrauch mit Cum/Cum-Gestaltungen darf es nachträglich keinen Freifahrtschein geben. Es muss sichergestellt werden, dass alle Geschäftsmodelle bekämpft werden, bei denen der Ertrag allein in dem angestrebten Steuervorteil besteht.
- » eine offene und ehrliche Aufklärung in den Banken, die Cum/Ex- und Cum/Cum-Geschäfte auf eigene Rechnung oder im Kundenauftrag betrieben haben.
- » von den Banken und Beratungsgesellschaften eine konstruktive Rolle bei der Aufarbeitung der kriminellen Geschäfte. Dies gilt insbesondere für Banken, die ganz oder teilweise in öffentlichem Eigentum sind. Dem Gemeinwohl verpflichtete Institute haben eine ganz besondere Verantwortung, Bürgerinnen und Bürgern gegenüber zu erklären, wie es dazu kommen konnte, dass sie in kriminelle Geschäfte zu Lasten der Staatskasse verwickelt waren.

## **C. POLITISCHE VERANTWORTUNG**

Unter den Ministern Steinbrück und Schäuble vollzog sich ein massives Staatsversagen im Geschäftsbereich des Bundesfinanzministeriums. So gingen dem Staat über 30 Milliarden Euro verloren. Vor den Augen der Bankenaufsicht wurden unbehelligt hunderte Millionen deutscher Aktien um den Dividendenstichtag hin und her gehandelt, um künstliche, illegale Steuerrendite zu schaffen. Hinweise von Whistleblowern wurden nicht genutzt. Selbst als 2009 im BMF-Fachreferat längst die Alarmglocken schrillten und Wolfgang Schäuble im Sommer 2010 persönlich mit dem Sachverhalt befasst war, kam es nicht zu einer effektiven Gegenstrategie: Bis ins Jahr 2011 zahlte das Bundeszentralamt für Steuern an Cum/Ex-Profiteure Steuergelder aus. Die Finanzaufsicht begann erst Ende 2015 den Geschäften systematisch nachzugehen. Im BMF kam niemand auf die Idee, die Staatsanwaltschaften einzuschalten. Die verwandten Cum/Cum-Geschäfte wurden erst 2016 unterbunden. Durch die verspätete Reaktion sind viele Fälle verjährt und Milliarden unwiederbringlich verloren. Für den dadurch entstandenen Schaden ist Wolfgang Schäuble verantwortlich.